

Asia: VN/4165/2022

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä ja maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Yleiset huomionne rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä annettavasta laista.

(Lausunto on jätetty myös YM:n kirjaamoon yhtenä pdf-tiedostona (PRIDno-2022-3393, Koonti kaupunkimittauksen ja kaupunkisuunnittelun lausunnoista_11.8.pdf))

Ympäristöministeriö pyytää 12.8.2022 mennessä lausuntoja luonnoksesta hallituksen esitykseksi rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä ja maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.

Porin kaupunki pitää hyvänä, että rakennetun ympäristön tietojärjestelmien ja maankäyttö- ja rakennuslain uudistustarpeita on ryhdytty tarkastelemaan. Lain toimeenpanosta ja sen vaatimasta resursoinnista tulisi kaupungilla olla hyvissä ajoin realistinen kokonaiskäsitys ja valtiovallan tulisi osoittaa tähän työhön kunnille tukea. Lakiluonnos sisältää ehdotuksia, jotka tarkoittaisivat kunnille nykyistä raskaampia menettelyitä, prosessien hidastumista sekä tarvetta lisäresursoinneille maankäytön digitaalisiin suunnittelutehtäviin. Lakiuudistuksen toimeenpano edellyttäisi huomattavan henkilöresurssin lisäämisen lisäksi tietojärjestelmäinvestointeja, kouluttautumista sekä konsulttipalveluiden hankkimista.

Lain valmistelu työn laatu ja aikataulutukset noudattavat maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksen yhteydessä tutuiksi tulleita valittavan huonoja hallinnollisia menettelyjä. Valmistelutyötä on koko ajan leimannut kiire ja tavoite saada laki hyväksytyksi ennen hallituskauden päättymistä. Kiire ja aikataulupaine ovat ajaneet lainvalmistelutyön tilanteeseen, jossa hyvän hallinnon periaatteet on unohdettu ja usko aitoon yhteistyöhön ja osallistamiseen on vakavasti koetuksella erityisesti kuntakentällä. Tämä on erityisen huolestuttavaa siitä syystä, että kuntakenttä on se taho, jolle lakiehdotuksella pyritään osoittamaan suurimmat vastuut ja myös suurimmat kustannukset lain velvoitteiden toteuttamiseksi. Viimeisimpänä esimerkkinä huonosta hallintotavasta ja aidon osallistamisen tavoitteiden laiminlyönnistä on se, että luonnos hallituksen esitykseksi on asetettu lausunnonleikkauksella kesälomakaudella ja aikana, jona monien kuntien luottamuselimillä on kokoustauko. Tästä syystä kuntien on käytännössä mahdotonta antaa lausuntoa omia hallinto- ja toimintasääntöjään noudattaen. Lain valmistelutyö tulee keskeyttää ja asettaa luonnos hallituksen esitykseksi uudelleen nähtäville syksyllä.

Yleiset huomionne maankäyttö- ja rakennuslakiin esitetyistä muutoksista.

Digitalisaatio, yhteensopivuus, tietomallipohjaisuus ja koneluettavuus ovat kannatettavia tavoitteita. On kuitenkin huomioitava, että yhteensopivuus on toteutettava kuntien järjestelmissä, joissa rakennuslupa- ja kaavatiedot syntyvät.

Yhteensopivan tiedon toteuttaminen valtakunnallisesti on mittava hanke, jonka toteutukseen tarvitaan osaamista nimenomaan kuntiin. Lakiluonnos ei sisällä tarkkaa arviota valtakunnallisen yhteensopivuuden toteutuksen kustannuksista. Yhteensopivuuden toteuttaminen edellyttää muutoksia kuntien nykyisiin tietojärjestelmiin, rekistereihin, tietoaisteihin, prosesseihin ja rajapintoihin.

Yhtenäiset toimintatavat, tietovarannot ja määrittelyt tuovat pitkällä aikavälillä etua erilaisten digitaalisten ratkaisujen kehittämistyöhön, ovat helpommin otettavissa käyttöön kaikissa kunnissa sekä yksinkertaistavat myös yksityisten sovelluskehittäjien työtä. Rakennetun ympäristön tietojärjestelmä luo hyvän pohjan erilaisten tulevaisuuden tietopohjaisten sovellusten ja toimintatapojen kehitykselle. Digitalisaation hyödyt ja säästöt realisoituvat kuitenkin vasta hyvin pitkällä aikavälillä.

Lain valmistelutyön ja jo käynnissä olevan kilpailumenettelyn aikataulut ovat hämmentävät. SYKE on 2.4.2022 julkaissut Hilmassa hankintailmoituksen rakennetun ympäristön tietojärjestelmä (RYTJ) toteuttamiseksi.

Kokonaisarvoksi on arvioitu 7,5 miljoonaa euroa. Tämä on tehty ennen kuin rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä annettavasta laista on ollut olemassa edes luonnosta hallituksen esitykseksi. SYKE on lähtenyt toteuttamaan järjestelmää isolla riskillä ennen kuin juuri minkäänlaista säädöspohjaa on edes luonnosvaiheessa julkisesti esitetty. Tämä on omiaan koettelemaan uskoa nyt meneillään olevan osallistamisen aitouteen.

Yhteentoimivuus, tiedon eheys ja viranomaisten välisen tiedonkulun sujuvoittaminen ovat hyviä tavoitteita mutta tässä lakiehdotuksessa niitä on lähdetty tarkastelemaan ja tavoittelemaan liian paljon yhden viranomaisen näkökulmasta kapeasti ja muut viranomaiset, eritoten kunnat, sivuuttaen. Työ sisältää liikaa yhden viranomaisen etujen osaoptimointia, mikä koituisi muiden viranomaisten, eritoten kuntien, ja sitä kautta veronmaksajien ylimääräiseksi rasitteeksi.

Nykyisessä muodossaan lakiehdotuksen toimeenpanon velvoitteista ja kustannuksista suurin osa lankeaisi kunnille. Kustannusten suuruudesta ei ole olemassa realistista arviota mutta ne tulisivat olemaan merkittäviä.

Lakiehdotuksen mukaan kunnat eivät saisi korvausta aineistoista, joita ne velvoitettaisiin tuottamaan ja toimittamaan ympäristökeskukselle. Näillä

näkymin ei ole minkäänlaista varmuutta, että näiden velvoitteiden toteuttamiseen oltaisiin osoittamassa valtion taholta rahoitusta. Aiheellista on muistaa, että velvoitteiden toteuttamisen kustannusvaikutukset lankeavat joko kuntalaisten maksettaviksi veronkorotusten muodossa tai kärsittäväksi muiden palvelujen leikkauksina.

RYTJ:ää perustellaan sillä, että se lisäisi turvallisuutta. Tämä väite on kuitenkin vähintään osittain virheellinen. Tiedon kerääminen yhteen tietojärjestelmään (RYTJ) tuskin tulee poistamaan sitä, että toimitettu tieto jää talteen myös tiedon tuottajalle. Näin ollen enemmän tai vähemmän haavoittuvia tietovarastoja tulee olemaan yhäti tiedon tuottajilla kuten ennenkin ja niiden lisäksi uutena enemmän tai vähemmän haavoittuvana tietovarastona kyberrikollisten kiinnostuksen kohteeksi tulee em. mainitut tiedot koonnut RYTJ.

Jos lakeja rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä ja maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta viedään eteenpäin samalla kiireellä, huonolla osallistamisella ja yhden ministeriön etuja ajavalla menettelyllä, kuten tähän asti on tehty, on tulevaisuuden näkymänä lainsäädäntö, jonka toimeenpanoon ei ole resursseja kunnilla eikä edes SYKE:llä ja tuloksena on jälleen yksi epäonnistunut hanke sekä sellaista lainsäädäntöä, mitä edes viranomaiset itse eivät pysty noudattamaan. Tämä on omiaan vesittämään Suomessa tähän asti vallalla ollutta lakitekstiin kohdistuvaa kunnioitusta sekä uskoa demokraattisen järjestelmämme toimivuuteen.

Yleiset huomionne koko esitysluonnoksesta.

Ympäristöministeriön ehdotuksessa vastuut ja oikeudet jakaantuvat epäoikeudenmukaisesti. Kunnilla säilyisivät edelleen kaikki tiedon ylläpidon vastuut sekä yhteen toimivuuden toteuttamiseen liittyvät kustannukset, kun taas Syke saisi oikeuden kunnan kustannuksella tuotettujen tietojen hallinnointiin ja jakamiseen. Kuntien mahdollisuuksia hallinnoida omaa tietoaineistoaan ja tuottaa omia tietopalvelujaan rajattaisiin. Uusi RYTJ-

rekisterinpitovastuu tarkoittaisi käytännössä kunnan toiminnan kannalta turhaa ja ylimääräistä vastuuta kunnan oman tietovarantonsa ylläpitovastuun lisäksi. Esityksen perusteluissa todetaan, että: ” Ympäristöministeriössä on edistetty rakennetun ympäristön digitalisaatiota. Maankäyttö- ja rakennuslain muutos, jossa maankäyttö- ja rakennuslaista erotettaisiin omaan lakiinsa rakentamista koskevat säännökset, on vireillä. Rakentamista koskevan uuden lain nimeksi tulisi rakentamislaki ja samassa yhteydessä maankäyttö- ja rakennuslain nimeksi tulisi alueidenkäyttölaki.

Rakentamislakia ja maankäyttö- ja rakennuslain muutosta koskeva hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle syysistuntokauden 2022 alkupuolella.”

Koko maankäyttö- ja rakennuslain uudistamistyö ja rakennettuun ympäristöön liittyvän lainsäädännön uudistaminen on todella sekavalla tavalla aikataulutettu. Tästä syystä juuri minkään yksittäisen lakimuutoksen vaikutuksia ei voi varmuudella ennustaa, koska samaan aikaan on valmisteilla muita lakimuutoksia, joihin jo viitataan, vaikka lait eivät ole voimassa.

Esitetyt muutokset lisäävät kunnan velvoitteita eikä näiden velvoitteiden toteuttaminen ole kunnille ilmaista.

Rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä annettava laki

Ovatko ehdotetun lain 5 §:ssä mainitut alueidenkäytöstä tallennettavat tiedot mielestänne kattavat?

Tiedot eivät ole kattavat eikä toimivat. Esityksestä saa käsityksen, että esimerkiksi asemakaavan osalta yksilöivä pysyvä tunnus annettaisiin vain kaavalle. Kaavan sisältämät erilliset määräykset tai aluekohteet saisivat saman tunnuksen, mutta eivät enää tarkemmin eriteltyä tunnusta. YM/SYKE ovat RYTJ:n yleisötilaisuuksissa kertoneet, että asemakaavojen tallettaminen RYTJ:ään tapahtuu joka kerta lisäämällä uusi kaava. Varsinaista jo järjestelmässä olevan aineiston editointia ei tapahtuisi. Sama koskee ilmeisesti tonttijakoja. Tämä voisi teoriassa toimiakin, mikäli kaikki laadittavat

tonttijaot ja asemakaavat kumoaisivat aina jonkin olemassa olevan tonttijaon tai asemakaavan kokonaisuudessaan, tai olisivat aina vain uusia tonttijakoja tai asemakaavoja. Asemakaavoista ja tonttijaosta on kuitenkin Porissakin noin puolet muutoksia olemassa olevaan, ja ne harvoin kumoavat edellisen tonttijaon tai asemakaavan kokonaisuudessaan. Näin ollen ne myös edellyttävät edellisen järjestelmässä olevan datan editoimista aluegeometrioiden ja sijaintien sekä elinkaaren tilan osalta. Koska yksittäisillä kaavan kohteilla ei ole kaavan tunnusta tarkempaa yksilöivää tunnusta, ei niille myöskään voida välittää koko kaava-alueen tarkempaa tietoa muutoksista. Kohteiden elinkaaritietojen välittäminen järjestelmien välillä edellyttää, että kohteet ovat yksilöitävissä yksiselitteisesti molemmissa järjestelmissä. Esityksen mukaan yksilöivät tunnukset annettaisiin RYTJ:ssä, jolloin ne olisi välitettävä takaisin kuntien järjestelmiin, jotta niiden elinkaaren tilan muutoksia voitaisiin jatkossa päivittää RYTJ:ään. Tämä ei ole millään tavalla teknisesti järkevää.

Jotta yksilöiviä tunnuksia ei tarvitsisi välittää eri suuntiin useaan kertaan, ne tulisi luoda kuntajärjestelmässä. Tämä olisi ehdottomasti myös toimintavarmempi tapa. Tämä on kuitenkin varsin suuri muutos kuntajärjestelmiin, koska siinä puututaan aivan kohdehallinnan perusteisiin. Näin ollen esityksen maininta:

”viranomaiset voisivat uusia ja päivittää käytössä olevia tietojärjestelmiään ja ohjelmistojaan joustavasti niiden sopimusten sallimissa aikarajoissa ja ohjelmistojen normaalien päivitysten yhteydessä”

perustuu virheellisiin oletuksiin ja määrittelyihin ja on yksiselitteisesti virheellinen.

RYTJ ei nyt esitetyllä tavalla voi toimia siten kuin esityksen laatija esittää. Järjestelmän tekninen mallinnus on virheellinen ja puutteellinen, sekä paljastaa lain laatijan erittäin puutteellisen osaamisen asemakaavoista, tonttijaosta ja kuntien toiminnasta. Näiltäkin osin esitys tulee palauttaa

uudelleen valmisteltavaksi.

Maankäyttö- ja rakennusasetuksen 24§:n mukaan ”asemakaava esitetään pohjakartalla”. Vakiintunut käytäntö kunnissa on, että asemakaavan pohjakartta on samalta ajalta kuin varsinainen asemakaava. Asemakaavan pohjakartta ei ole mukana RYTJ:n alueiden käytöstä tallennettavissa tiedoissa, joten tietomallipohjaiselle asemakaavalle ei järjestelmässä voida esittää kaavan kanssa samalta ajankohdalta olevaa pohjakarttaa.

Asemakaavan kanssa synkroninen pohjakartta on kuitenkin olennainen osa asemakaavan laatua ja sisältöä arvioitaessa. Tietomallimuotoinen asemakaava ei näin ollen tule ikinä korvaamaan perinteistä digitaalista tai paperille tulostettua asemakaavakarttaa.

Esityksessä tulisi tarkemmin ottaa kantaa millaisia käyttötarkoituksia, -tapoja ja rooleja tietomallimuotoiselle asemakaavalle on ajateltu, ja mikä varsinainen hyöty niistä olisi asemakaavojen tuottajille ja käyttäjille.

Huomionne ehdotetun lain 13 §:ssä mainituista julkisessa tietopalvelussa jaettavista tiedoista.

Lista tallennettavista tiedoista on laaja ja tietojen ylläpito on haasteellista pelkästään tietomassan määrän ja maantieteellisten seikkojen takia. Lain valmistelun yhteydessä tuntuu valmistelijoilta unohtuneen, että rakennuskantamme pitää sisällään ison määrä rakennuksia, jotka on rakennettu aikana ennen sähköisiä järjestelmiä. Näiden rakennusten osalta sen paremmin kuntien kuin DVV:nkään tiedot eivät välttämättä ole oikein tai eivät edes sisällä vaadittuja tietoja. Kunnilla ei ole mahdollisuutta valjastaa resursseja maastoon tutkimaan esimerkiksi vanhojen rakennusten esteettömyyttä.

Huomionne ehdotetun lain 14 §:n perusteella muulle kuin viranomaiselle teknisen rajapinnan avulla luovutettavista tiedoista (luonnos valtioneuvoston asetuksesta).

Perusteluissa todetaan 14 § osalta muun muassa, että: ”Pykälässä

myönnettäisiin Suomen ympäristökeskukselle valta päättää muun kuin viranomaisen rakennetun ympäristön tietojärjestelmän teknisen rajapinnan käyttäjäksi.”

Tämä menettely tarkoittaisi käytännössä sitä, että Suomen ympäristökeskus saisi vallan päättää muiden viranomaisten eli suurelta osin kuntien aineistojen luovuttamisesta edelleen. Kyseinen menettely on ristiriidassa jo tekijänoikeuksia koskevien periaatteidenkin kanssa. Lähtökohtana pitää olla, että tekijänoikeus ja oikeus päättää aineistojen jatkokäytöstä on aineiston tuottajalla.

Esitetty menettely asettaa niin SYKE:n kuin kunnatkin erikoiseen asemaan liittyen aineistojen oikeellisuuteen ja oikeellisuuteen liittyviin vastuisiin. Lausuntopyynnön yhteyteen linkitetty luonnos rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä annettavasta valtioneuvoston asetuksesta kuvaa luovutettavaksi tarkoitettuja tietoja. Tiedot ovat sellaisia, jotka tuotetaan kutakuinkin kokonaan kunnissa. Tiedot ovat luonteeltaan sellaisia, että niiden pohjalta saatetaan yrityssectorilla tehdä merkittäviäkin investointisuunnitelmia tai jopa jo investointeja. Mahdollisista virheellisistä tiedoista koituvat vahingot voivat olla suuruusluokaltaan sellaisia, että ne voivat johtaa vahingonkorvausvaateisiin. Tietojen luovuttajaksi suunnitellulla SYKE:llä ei ole mahdollisuutta tarkastaa tietojen oikeellisuutta luovutuksen yhteydessä eikä edes välttämättä käsitystä tietojen keruutavasta, keruuajankohdasta tai luotettavuudesta ylipäätänsä. Jos tiedot luovuttaisi niiden tuottaja, olisi kyseisellä taholla oletettavasti paljon parempi käsitys tietojen luotettavuudesta. Tällöin myös mahdollisilta vahingoilta olisi helpompi välttyä. Nykyinen malli pitää sisällään skenaarion, jossa SYKE kritiikittä luovuttaa tietoja ja säilyttää mahdolliset vastuut tietojen tuottajatahoille. Huomionarvoista on sekin, että lausuntopyynnön yhteyteen linkitetyn luonnoksen rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä annettavasta valtioneuvoston asetuksesta kommentointi ei tämän lausuntopyynnön

rakenteen puolesta ole edes mahdollista.

Esitystä ei tule hyväksyä. Näiltäkin osin esitys tulee palauttaa uudelleen valmisteltavaksi.

Muut huomiot

Huomionne koko esitysluonnoksen vaikutusarvioinneista.

Vaikutusten arviointi, kuten monet muutkin lain perustelut, on kovin huonosti argumentoitu sisältäen toteamuksia vailla perusteluita. Nykytilanteen kuvataan sisältävän mm. päällekkäisyyksiä mutta ei kerrota millaisia, tulevaisuuden kuvataan oleva parempi ilman päällekkäisyyksiä mutta sitäkin ei kerrota miten se käytännössä on parempi.

Esitysluonnos sisältää käsittämättömän määrän hämärän peittoon jääviä ratkaisemattomia asioita, joihin viitataan konditionaalimuotoisilla termeillä, kuten voitaisiin, erotettaisiin, edistettäisiin, lisättäisiin jne. Jos tulevaisuuden ratkaisuista tai ratkaisumalleista ei ole kuin epämääräisiä ajatuksia, on vaikutusten arviointi todella hataralla pohjalla. Nykyisillä tiedoilla ei voi kuin todeta, että vaikutusten arviointi on puutteellinen ja ainakin kuntiin kohdistuvat taloudelliset negatiiviset vaikutukset on oletettavasti aliarvioitu.

Ryhti-hankkeen kehittävässä arvioinnissa (Frisky & Ajoy, Netum Oy. 29.5.2022) todetaan seuraavaa: ” Mielestämme kunnille aiheutuvia kustannuksia ei ole myöskään arvioitu riittävän tarkasti kokonaiskuvan muodostamiseksi.”

Esitettyyn arvioon on helppo yhtyä.

Esitysluonnoksen vaikutusten luotettava arviointi on nykytilanteessa erittäin hataralla pohjalla jo senkin takia, että liian moni asia mm. teknisten toteutusten osalta on vielä ratkaisematta. Pahimmillaan esitys voi toteutuessaan johtaa esimerkiksi yhden markkinoilla olevan ohjelmistotoimittajan monopoliasemaa lähentelevään markkina-asemaan. Tällaisessa tilanteessa pelkästään negatiiviset taloudelliset vaikutukset

saattavat olla paljon ennakoitua suuremmat.

On todennäköistä, että lain toteutus aiheuttaisi kunnille suuria lisäkustannuksia. Olisi syytä arvioida uudelleen, keitä ja mitä tarvetta varten eri vaiheet välitettäisiin ja pohtia vaihtoehtoisia kevyempiä ratkaisumalleja. Lakiesityksessä esitetään, että kunnat tallentaisivat yhteensopivan ja koneluettavan kaavatiedon RYTJ:hin ja toimisivat RYTJ:n rekisteripitäjinä vastaten kunnan kaavoitustehtävässä tarvittavan tiedonhallinta- ja palvelukokonaisuutensa lisäksi RYTJ:n tietosisällön oikeellisuudesta. Esitetty tiedonhallintaratkaisu aiheuttaisi kunnille suuria ongelmia kunnan omaan tiedonhallintakokonaisuuteen, joka on laajempi kuin RYTJ:ssä oleva rekisterikokonaisuus. Kaavoitusprosessit liittyvät kunnissa rakennusrekisterin lisäksi kunnan osoiterekisteriin, kiinteistörekisteriin jne. ja päivittyvät samassa kokonaisuudessa kunnan prosessien mukaisesti.

Esitetyllä muodolla ehdotus tarkoittaisi, että kunnalle säädettäisiin uusi, kunnan toiminnan kannalta turha ja ylimääräinen kaavatiedon ylläpidon vastuu RYTJ:hin.

Päällekkäiset viralliset rekisterit aiheuttaisivat epäselvyyttä myös käyttäjille, jotka eivät enää tietäisi, mistä ajantasaisin kaava- ja rakennuslupatieto on saatavilla.

Huomioitavaa on, että suuri määrä uusia rajapintoja aiheuttaa kunnille myös jatkuvia ylläpitokustannuksia.

Muut mahdolliset huomionne esitysluonnoksesta?

1§, 7§

”Rakentamislaisissa (xx/20xx) säädettyjen tietojen tallentamisella järjestelmään kunta täyttäisi veloitteensa väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain (661/2009) mukaisesta rakennus- ja huoneistotietojen toimituksesta väestötietojärjestelmään, kun tieto välitettäisiin automaattisesti teknisen rajapinnan avulla rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä väestötietojärjestelmään...

... Mainitusta muutoksesta sekä muista tulevista tietovarannoista säädettäisiin omat säännöksensä myöhemmässä vaiheessa.”

Tämän lainsäädännön seurauksena kunnalle syntyy velvollisuus ylläpitää rakennustietoja RYTJ:ssä. Koska esityksessä mainittua teknistä rajapintaa RYTJ:n ja VTJ:n välillä ei ole, kunnalle jää tämän jälkeenkin Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain mukainen ylläpitovelvollisuus myös VTJ:n rakennus- ja huoneistotietoihin.

1§:n mukaan kunnalle jäisi siis epämääräiseksi ajaksi kaksinkertainen ylläpitovelvollisuus. Tällaista asiaa ei voida jättää sivulauseenomaisen ”säädettäisiin omat säännöksensä myöhemmässä vaiheessa” -lupauksen varaan.

Toisaalta lain 7§ tekisi tuosta kaksinkertaisesta ylläpidosta mahdollisesti pysyvän tilan. Esityksen teksti on kuitenkin pysyvän rakennustunnuksen (PRT) ja pysyvän huoneistotunnuksen (PHT) käsittelyn osalta sisäisesti ristiriitainen, eikä lausuja voi olla varma mitä esitys tarkoittaa:

”Pysyvät tunnukset annettaisiin edelleen väestötietojärjestelmässä kunnalle, joka toimittaisi ne edelleen rakennetun ympäristön tietojärjestelmään rakentamisen tietojen tallentamisen yhteydessä.”

Tässä esitys antaa ymmärtää, että kunta hakisi em. tunnukset väestötietojärjestelmästä ja välittäisi ne RYTJ:ään rakennuksen tietojen yhteydessä. Heti seuraavalla rivillä esitys antaa kuitenkin ymmärtää, että rakennustiedot talletettaisiin ensin RYTJ:ään, joka sitten hakisi niille tarvittavat tunnukset VTJ:stä:

”Pykälässä ei säädettäisi vastuita, mutta kunnilla pysyisivät väestötietojärjestelmän 27 §:ssä määritellyt ilmoittajan vastuut, jotka koskisivat myös rakennetun ympäristön tietojärjestelmään tallennettavia tietoja, jotka välitettäisiin väestötietojärjestelmään pysyvien tunnusten muodostamista varten.”

Ensimmäinen tapa johtaa varmasti pysyvään kaksinkertaiseen ylläpitoon, koska em. pysyvät tunnukset saadakse on kunnan toimitettava rakennuksesta ja huoneistoista väestötietojärjestelmään Digi- ja väestötietoviraston määrittelemät minim tiedot. Tämä tarkoittaa sitä, että näille tiedoille syntyy kunnalle Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain 27§:n mukainen ilmoittajan vastuu eli kunta ”vastaa rekisterinpitäjälle ilmoittamiensa tietojen luotettavuudesta ja niiden pysymisestä ajan tasalla.”

Jälkimmäinen tapa mahdollisesti poistaisi kaksinkertaisen ylläpidon, mikäli RYTJ:n ja VTJ:n välinen tekninen rajapinta joskus toteutetaan, ja muulla lainsäädännöllä kunnalle syntynyt VTJ:n ylläpitovelvollisuus lakkautetaan. Lainsäädäntö ei kuitenkaan voi perustua visioihin, toivomuksiin tai epämääräisiin lupauksiin.

Nykyisessä muodossaan esitys ei poista kunnalta VTJ:n ylläpitovelvollisuutta, mutta tuo samalle rakennusdataalle uuden rinnakkaisen ja tietosisällöltään vielä laajemman RYTJ:n ylläpitovelvollisuuden.

Tällaista ei voida hyväksyä.

2§

”Tietojärjestelmän täydellä käyttöönotolla mahdollistettaisiin eri valtion viranomaisten mahdollisuus luopua olemassa olevista päällekkäisistä järjestelmistään. Esimerkiksi Maanmittauslaitos voisi vaiheittain luopua manuaalisesta alueidenkäytön tietojen, kuten tonttijakojen ja kaavatietojen selvittämisestä ja tallentamisesta, kun tiedot siirtyisivät automaattisesti teknisten rajapintojen avulla rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä Maanmittauslaitoksen järjestelmiin, kuten Kiinteistötietojärjestelmään.”

Rekisterinpitäjäkuntien velvollisuus kirjata kaavat, tonttijaot ja rakennuskiellot kiinteistörekisteriin ei poistu ennen kuin kiinteistörekisteriasetuksen 7§ kumotaan. Siihen asti samojen asioiden kirjaaminen RYTJ:ään on täysin ylimääräinen työ ja kaksinkertaistaa rekisterinpitäjän työmäärän.

8§

”Suomen ympäristökeskus määrittelee, myöntää ja poistaa rakennetun ympäristön tietojärjestelmän käyttöoikeudet.”

Pykälä siirtää kuntien määräysvallan tuottamiensa tietojen käytöstä Suomen ympäristökeskukselle. Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 65/2002 vp pitää perustuslain 121§:n takaaman kunnallisen itsehallinnon ja kansanvaltaisuusperiaatteen kannalta ongelmallisena kunnallisen päätösvallan siirtämistä seudullisille toimielimille tai kuntayhtymille.

Toimivallan siirtäminen Suomen ympäristökeskukselle ei liene siinä suhteessa eri asia.

Esitys tulisi näiltä osin ottaa uudelleen tarkasteluun.

10§

”Digi- ja väestötietovirasto luovuttaisi rakennetun ympäristön tietojärjestelmään Väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmenteista annetun lain (661/2009) 15 ja 16 § mukaiset rakennuksesta ja huoneistosta talletettavat tiedot. Rakennus- ja huoneistotietoja tarvitaan, jotta lakiehdotuksen rakennustietovarannossa on riittävät pohjatiedot ja ajantasaiset tiedot tietojärjestelmän toimintaa varten.”

”Verohallinto luovuttaisi rakennetun ympäristön tietojärjestelmään välttämättömät tiedot, joita tallennetaan verohallinnon tietojärjestelmiin mm. kiinteistöveron kantamista varten. Tietoja tarvittaisiin, jotta voidaan varmistua siitä, että kunnilla sekä muilla viranomaisilla olisi yhteneväiset tiedot verohallinnon kanssa. Mikäli tiedoissa olisi puutteita tai eriävyyksiä, tiedot voitaisiin korjata.”

Esitys antaa ymmärtää, että RYTJ:n rakennus- ja huoneistotietojen pohja-aineisto tulisi VTJ:stä. Jotakin tarkemmin määrittelemätöntä rakennus- ja huoneistotietoa tulisi myös Verohallinnon tietojärjestelmästä. Molemmat edellä mainitut rekisterit ovat kunnan omaa rakennus- ja huoneistorekisteriä huomattavasti epäluotettavammat ja huonommat.

Maistraatit ovat vuosikausia toimineet VTJ:n osalta varsin mielivaltaisesti ja päivittäneet rakennusten tietoja rakennuslupaprosessin ulkopuolelta mm. asukkaiden antamalla virheellisillä tiedoilla. VTJ:ssä on edelleen valtava määrä tosiasiallisesti purettuja rakennuksia, joita VRK/DVV/maistraatit eivät ole syystä tai toisesta poistaneet.

Verohallinnon rekisteristä puuttuu edelleen suurimmalta osalta rakennuksia pysyvä rakennustunnus, eli niiden tietoja ei pysty millään järkevällä tavalla linkittämään kunnan tai VTJ:n tietoihin. Verohallinnon ainoa oma tiedon keruu perustuu verovelvollisten ilmoituksiin, eikä tällä tavalla kerättyä tietoa voida pitää millään tavalla arvokkaampana kuin kunnan hallittujen prosessien kautta syntyvää tietoa.

Esitys sanoo myös, että ”tiedot voitaisiin korjata”. Tiedot voitaisiin korjata myös ilman RYTJ:ää, joten tätä tuskin voi laskea järjestelmälle eduksi. Esitys ei kuitenkaan ota kantaa siihen, mikä näistä kolmesta eri tahojen tuottamasta tiedosta olisi lopulta se ”oikea”, jonka perusteella tiedot korjataan. Esitys ei myöskään ota kantaa siihen kuka nämä tiedot korjaisi. YM/SYKE:n ohjelmistotoimittajille järjestämässä tilaisuudessa annettiin vahvasti ymmärtää, että kunta olisi se korjaaja. Tähän ei kunta voi missään tapauksessa suostua.

Kunnalle ei voida säätää velvoitetta korjata jonkin toisen tahon tuottamaa tietoa.

Verohallinnon ja kuntien aineistot ovat eriytyneet jo pelkästään siitä syystä, että verohallinnon ja kuntien määritelmä rakennukselle on ollut erilainen. Rakennukset, jotka kunnilla ovat jääneet lupakynnyksen alle, ovat kuitenkin verohallinnon mukaan verotettavia rakennuksia. Kuntien järjestelmiin näitä rakennuksia ei ole talletettu ikinä. MRL-uudistuksen lupakynnyksen nosto lisää tällaisten rakennusten määrää huomattavasti.

Esityksen perusteluista voidaan lukea, että lupakynnyksen allekin jäävät rakennukset kuitenkin talletettaisiin RYTJ:ään. Nämä rakennukset syntyisivät

sinne ilmeisesti Maanmittauslaitoksen ja verohallinnon prosessien kautta. Lain säätäjän ajatuksena lienee, että nämä ovat RYTJ:ään siirron jälkeen kuntien ylläpidossa. Tähän ei kunta voi missään tapauksessa suostua.

Mikäli järjestelmään talletetaan muiden kuin kunnan tuottamaa dataa, niin näistä tahoista tulee tehdä myös järjestelmän rekisterinpitäjiä tai heidät tulee muulla tavoin velvoittaa vastaamaan tuottamastaan datasta, sen oikeellisuudesta ja ajantasaisuudesta. Tämä voidaan toteuttaa esimerkiksi säätämällä heille Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain 27§:ä vastaava ilmoittajan vastuu eli tiedontuottaja ”vastaa rekisterinpitäjälle ilmoittamiensa tietojen luotettavuudesta ja niiden pysymisestä ajan tasalla.” Näiltäkin osin esitys tulee palauttaa uudelleen valmisteltavaksi.

12 §

Pykälä velvoittaa SYKE:n toteuttamaan vaihtoehtoisen tietojen tallennuspalvelun tiedontuottajien käyttöön, ”jos teknisen rajapinnan toteuttaminen tai käyttö ei ole teknisesti tai taloudellisesti tarkoituksenmukaista kunnalle tai maakunnan liitolle.”

Esitys sisältää toivomuksen, että tämän palvelun käyttö olisi väliaikaista ja kunnat toteuttaisivat järjestelmiinsä tarvittavan teknisen rajapinnan. Tällaisen toivomuksen varaan ei lakia voida säätää.

Palvelusta on tultava pysyvä ja tietosisällöltään tämän esityksen mukainen, mikä tosiasiallisesti tarkoittaa, että pykälä edellyttää SYKE:n tarjoamaan kunnille käytännössä verkkokäyttöliittymänä kuntien omia tietojärjestelmiä vastaavan työkalun, jolla kunta voi tuottaa asemakaavan tai yksittäisen rakennuksen alusta alkaen kokonaisuudessaan, mukaan lukien esityksen edellyttämät tietomallimuotoiset tiedot. Jos kuntajärjestelmään ei ole teknisesti tai taloudellisesti tarkoituksenmukaista toteuttaa tarvittavaa teknistä rajapintaa, niin silloin tuskin toteutetaan tietomallimuotoisen asemakaavankaan tuottamista. Esitys siis käytännössä velvoittaa SYKE:n toteuttamaan kaiken tämän omaan verkkokäyttöliittymäänsä. Tämä tuskin on

edes aikataulumielessä mahdollista.

Esitys velvoittaa kunnat toimittamaan tietoja varsin tiukalla aikataululla.

Rakennusten osalta kuntien tietojen toimittamisvelvollisuus alkaisi jo 1.1.2024.

Tällä aikataululla on erittäin suuri vaara, että nekin järjestelmätoimittajat, jotka kuitenkin tarvittavat muutokset kuntajärjestelmiinsä tulevat toteuttamaan, eivät saa niitä kuitenkaan toteutettua ajoissa. Lainsäädäntö ei voi pakottaa yritystä muuttamaan omaa aikataulutustaan esimerkiksi uusien versioiden julkaisun suhteen. Kuntien ainoa vaikutusmahdollisuus on maksaa järjestelmätoimittajilleen entistä enemmän.

Liian kireä aikataulu johtaa erittäin suurella todennäköisyydellä siihen, että kuntajärjestelmät eivät pysty tarvittavia rakennustietoja tuottamaan tai toimittamaan 1.1.2024. Suurten kaupunkien lupamäärillä ei ole ajateltavissa, että niitä alettaisiin syöttämään tieto tai liite kerrallaan manuaalisesti jonkin verkossa olevan ylläpitokäyttöliittymän kautta.

Esitystä pitäisi tarkentaa niin, että esitetty vaihtoehtoinen tietojen tallennuspalvelu kuvataan tarkemmin.

Esitetty aikataulu on liian kireä, ja johtaa suurella todennäköisyydellä kestävämpään tilanteeseen kunnissa, eli rakennustietojen toimittamisvelvoite ei saa alkaa vielä 1.1.2024. Rakennustietojen toimittaminen voisi alkaa alueidenkäytön tietojen kanssa samaan aikaan, eli 1.1.2029.

Nurminen Mikko
Porin kaupunki - Rakennusvalvontayksikkö ja kaupunkisuunnittelu